

养护和可持续利用海洋生物多样性的国际法律框架^{*}

赵 伟

(厦门大学 法学院, 福建 厦门 361005)

摘 要: 养护和可持续利用海洋生物多样性是整个国际社会面临的新问题, 国际法也有相应的新发展。以《联合国海洋法公约》为代表的有约束力的全球法律文件、区域安排和区域办法以及某些无约束力的“软法”构成了这个领域的主要国际法框架。针对这个新发展, 本文尝试提出了中国应该采取的一些因应之策。

关键词: 海洋生物多样性; 可持续发展; 国际法

中图分类号: DF969

文献标识码: A

文章编号: 1672-335X(2008)01-0005-05

近年来, 由于环境污染、气候变化以及人口及生产、消费和贸易的增长, 世界范围内的生物资源和生态系统面临着前所未有的压力。为了全球生态环境的保护和人类的可持续发展, 生物多样性保护成为国际社会面临的一个新问题。

海洋养育丰富多样的生命体, 构成地球生物多样性的的重要组成部分。但海洋生物多样性也正受到人类活动越来越大的压力, 对其进行保护也亟待进行。和陆地生物多样性的保护相比较, 海洋生物多样性的保护更为复杂和困难。首先, 这个问题涉及到科学技术、社会经济、环境、法律等多个领域, 人类现有的技术和知识水平还达不到解决所有这些问题的程度, 在很多问题上甚至只是处于起步阶段。其次, 海洋生物多样性保护涉及到国家管辖范围外的区域, 如公海和国际海底区域, 而现在的生物多样性保护主要是在国家权力下开展的, 因此这个方面很大程度上依赖于国际合作和协调。联合国在这个方面承担了主要的作用, 联合国大会近几年来在海洋和海洋法的议程项目下通过一系列决定, 使国家管辖范围外海洋生物多样性的养护和可持续利用成为国际海洋法的新课题。

本文不对所有问题进行讨论, 只集中于说明养

护和可持续利用海洋生物多样性的国际法律框架, 包括海洋环境保护、生物资源养护和管理、科学研究、海上航行、建造人工设施和结构、海底非生物资源的开发等和海洋生物多样性保护相关的有约束力的全球法律文件、区域办法和区域安排以及无约束力的“软法”, 并提出我国应该采取的因应之策。

一、有约束力的全球法律文件

(一)《联合国海洋法公约》

《联合国海洋法公约》(The United Nations Convention on the Law of the Sea)为海洋里开展的一切活动确立了法律框架。如其在序言中所指出, 公约为海洋建立一种法律秩序, 以便利国际交通和促进海洋的和平用途, 海洋资源的公平而有效的利用, 海洋生物资源的养护以及研究、保护和保全海洋环境。公约适用于海洋里开展和进行的一切活动, 其管辖框架和一般原则也适用于海洋生物多样性的养护和可持续利用。

公约第五部分(第61至68条)在专属经济区的法律制度中, 规定了该海域内生物资源的养护和利用, 主要有关渔业资源。沿海国应科学决定其专属经济区内生物资源的可捕量, 确保其不受过度开发,

* 收稿日期: 2007-09-02

作者简介: 赵伟(1979-)男, 河南驻马店人, 厦门大学法学院国际法专业2006级博士研究生, 主要从事海洋法研究。

2003年, 联合国大会重点讨论了保护脆弱的海洋生态系统的一般问题, 2004年则着重讨论了养护和管理国家管辖范围以外地区的生物多样性问题。联合国大会2004年11月17日通过的第59/24号决议第73段中决定, 设立不限成员名额非正式特设工作组, 研究国家管辖范围以外区域海洋生物多样性的养护和可持续利用有关的问题。2006年2月1日至17日工作组在联合国总部召开会议, 并向大会报告了相关问题的进展。详情见2003年以来联合国大会海洋和海洋法议程项目下的秘书长报告, 此处和本文以下所引秘书长报告, 均见: http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_reports.htm。

并能够维持或恢复到能够生产最高持续产量的水平,以及为此目的而进行国际合作。第七部分第二节(第116至120条)专门规定了公海生物资源的养护和管理,各国在公海自由捕鱼的同时,承担采取措施养护公海生物资源的义务,并在此领域进行全球或者区域合作。第十一部分(第145条)规定国家在国际海底区域活动时应该保护海洋环境和区域内的自然资源。第十二部分(第192至233条)则专章规定了海洋环境的保护和保全,各国负有保护和保全海洋环境的一般义务,采取防止、减少和控制海洋污染的活动,进行环境影响评价和监测,并为此目的制定有关的国际规则和国内立法,以及进行全球和区域性的合作,对发展中国家进行技术援助。本部分还规定了海洋污染事件的管辖权,执行措施以及保障办法。第十三部分(第240、246、256条)规定了海洋科学研究的一般义务以及应适用的原则,其中(d)项原则是,海洋科学研究应遵守依照本公约制定的一切有关规章,包括关于保护和保全海洋环境的规章。本部分还分别专门规定在专属经济区、大陆架以及“区域”内进行海洋科学研究活动,应该遵守保护和保全海洋环境以及养护生物和非生物资源的义务。

(二) 关于生物多样性的专门公约

这个方面的专门公约主要包括:《生物多样性公约》(Convention on Biological Diversity)、《养护移栖物种公约》(Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals)及《濒危物种国际贸易公约》(The Convention on International Trade in Endangered Species)。

《生物多样性公约》第3条规定,公约的三个目标是:养护生物多样性,可持续利用生物多样性的组成部分以及合理和公平地分享利用遗传资源所产生的惠益,包括通过适当获得遗传资源、适当转让相关技术以及适当提供资金等方法。根据该公约第4条,公约仅适用于在国家权力下开展的进程和活动。因此,公约除了适用于陆地生物多样性的保护外,当

然适用于国家管辖范围内海洋生物多样性的养护和可持续利用,但是不适用于国家管辖范围以外的海域。尽管如此,按照公约第5条的规定,公约的缔约国必须直接合作,或者通过主管国际组织合作养护和可持续利用国家管辖范围以外的生物多样性。缔约国在国家管辖范围以外开展对养护和可持续利用生物多样性具有或可能具有重大消极影响的活动时,必须考虑到公约第6至14条的规定以及缔约国会议所作的政策决定。^[1]

近几年来,公约的缔约方举行的相关会议都更多地涉及到海洋生物多样性的保护问题,最近更是将国家管辖范围外的生物多样性保护纳入其中。

《养护移栖物种公约》及其各项区域协定规定缔约国有义务单独或合作采取适当的必要步骤,养护移栖物种及其生境。2005年在内罗毕举行的第八次公约缔约方会议将更多的濒危海洋物种列入公约附件,采取严格的保护措施。更为重要的一点是,会议指出,《养护移栖物种公约》机构适当时应与高度洄游海洋鱼种方面与《海洋法公约》机构合作。

《濒危物种国际贸易公约》规定采取措施,减少受到威胁和濒危物种的全球贸易。其中鲸目动物、海龟和珊瑚等海洋生物被列入根据这些文书制订的海产物种清单,清单所列海产物种的全球贸易被限制或者禁止。

(三) 关于公海生物资源养护和管理

除《海洋法公约》的相关规定外,在全球一级、与公海生物资源的养护和管理相关的法律文件包括:《联合国执行1982年12月10日联合国海洋法公约有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定的协定》(Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks)以及1993年粮农组织《促进公海渔船遵守国际养护和

2004年2月在吉隆坡举行的《生物多样性公约》缔约方第七届会议VII/5号决定通过了海洋和海岸生物多样性详细工作方案:《生物多样性公约》的科学、技术和工艺咨询附属机构于2005年2月在曼谷举行第10次会议,审议了海洋及沿海生物多样性工作方案的全球目标草案;《生物多样性公约》科学、技术和工艺咨询附属机构第11次会议(2005年11月28日至12月2日,加拿大蒙特利尔)在其关于海洋和沿海生物多样性的议程项目下,审议了生物多样性公约秘书处印发的关于国家管辖范围以外深海遗传资源的研究报告;《生物多样性公约》缔约方第八次会议(2006年3月20至31日,巴西库里蒂巴)通过了若干与海洋生物多样性有关的决定。在关于“海洋和沿海生物多样性:国家管辖范围以外深海遗传资源的养护和可持续利用”的VIII/21号决定中,公约缔约方重申2005年12月科学、技术和工艺咨询附属机构第十一届会议通过的建议,特别是请各国、研究机构和其他相关组织提供有关国家管辖范围以外深海遗传资源的养护和可持续利用的研究活动资料,并确保国际法包括《海洋法公约》的规定,酌情将已有的这种海洋科学研究及分析结果通过国际渠道予以有效传播。详情请见<http://www.csus.edu/in-div/m/merzj/coursel/handouts/ECosystemmanagement>。

如《关于养护黑海、地中海和毗连大西洋海域鲸目动物的协定》、《养护波罗的海和北海小鲸类协定》和《养护信天翁和海燕协定》等。

管理措施的协定》(Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas)。根据这些法律文件,公海捕鱼应该受渔具、渔法的限制并承担养护和管理公海渔业资源的国际义务。前者是公海生物资源养护的重要文件,依照《海洋法公约》阐明和发展了有关养护和管理跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的规定。其目标是“通过有效执行《海洋法公约》有关规定以确保跨界鱼类种群和高度洄游鱼类种群的长期养护和可持续利用”。后者规定“每个国家有责任对悬挂其旗帜的船只,包括渔船和从事渔获物转运的船只,进行有效的管辖和控制”。[2](P226-227)[3](P103-120)

(四) 关于海上航行

公海航行必须遵守《海洋法公约》关于防止、减少和控制来自船舶的污染以及关于船旗国义务的一般规定,这些规定由海事组织通过的一些特定文书予以加强,其中包括1973年《国际防止船舶造成污染公约》及其1978年议定书(International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, 1973, as modified by the Protocol of 1978 relating thereto,简称MARPOL 73/78)、《控制船舶有害防污系统国际公约》(International Convention on the Control of Harmful Anti-fouling Systems on Ships)、《控制和管理船只压载水和沉积物国际公约》(International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water and Sediments)。这些法律文件对船源污染的控制措施、技术标准、管辖和执行措施等作出了规定。

(五) 关于铺设海底电缆、管道和建造人工岛屿

铺设海底电缆和管道也必须依照《海洋法公约》关于保护海洋环境的一般规定。这些规定也适用于建造人工岛屿和其他设施。1978年的《关于防止船舶污染公约的议定书》(MARPOL 78)也载有关于人工岛屿和其他设施的排放物的规定,而1972年的《伦敦公约》(London Convention)则载有在海上故意倾弃排放物的规定。

(六) 关于海洋环境的保护和保全

除《海洋法公约》的相关规定以外,在一些国际法律文件中也载有各国保护和保全海洋环境的义务的补充规定,其中包括海事组织处理船舶污染的文件、1972年的《伦敦公约》及其1996年的议定书。其他公约尽管不直接处理这一问题,但是有关全球气候变暖的问题,或者是全球环境的改善,其实施也

将促进海洋生物多样性的养护和可持续利用,包括《联合国气候变化框架公约》(United Nations Framework Convention on Climate Change)及其《京都议定书》(Kyoto Protocol),另外还有《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》(Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants)。

(七) 特定海域和物种的保护

《海洋法公约》第145条规定保护海洋环境不受“区域”内活动可能产生的有害影响。根据该条的规定,管理局必须制定措施,包括保护和养护“区域”的自然资源,并防止对“区域”海洋环境中动植物的损害。管理局已经制定《多金属结核探矿和勘探条例和细则》,目前正在审议多金属硫化物和富钴壳矿藏探矿和勘探规章草案。这些条例有强烈的环境因素,目的在于保护及养护“区域”的自然资源,防止对海洋生物多样性的损害。

一些法律文件规定将某些划定的地理区域,包括国家管辖范围以外的区域置于比其周围水域和(或)海底较高一级的保护之下。例如,海事组织的《查明和指定特别敏感海域指南》,其中规定领海范围内外的敏感海域;区域渔业管理公约和安排所制定的措施,在公约或者安排所涉及的区域进行更高标准的保护;《养护移栖物种公约》规定,涉及到需要特别保护的移栖物种的海域,缔约方有特别的保护义务;另外,国际海底管理局的《多金属结核探矿和勘探条例和细则》也对该问题作出了相关规定。

(八) 遗传资源的科学研究和技术转让

由于在国家管辖以外地区发现高度复杂多样的生态系统,加上生物技术领域的进展,与国家管辖范围以外遗传资源相关的科学研究和技术转让日益发展。

《海洋法公约》规定的法律框架适用于一切海洋活动,其第13和14部分当然也适用于与遗传资源有关的海洋科学研究和技术转让。另外,在知识产权保护方面,还有两个组织起了主要的作用。第一个是世界知识产权组织(WIPO),负责国际专利的申请和管理。另外一个世界贸易组织《与贸易有关知识产权协定》(TRIPS),《协定》第27条第3(b)款规定,成员可以将微生物以外的植物和动物、以及非生物和微生物方法以外的生产植物或动物的基本生物方法排除在专利范围之外。对深海遗传资源的科学研究和技术转让的限制,有利于海洋生物多样性的保护。

二、区域办法和区域安排

《海洋法公约》中关于区域安排和区域办法的设想,在很多部分都规定了缔约国通过区域合作以养护海洋生物资源以及保护海洋环境的义务。其第十二部分第二节是“全球性和区域性合作”,比较具体的关于区域合作的条款为第197条:“各国在为保护和保全海洋环境而拟订和制订符合本公约的国际规则、标准和建议的办法及程序时,应在全球性的基础上或在区域性的基础上,直接或通过主管国际组织进行合作,同时考虑到区域的特点。”因此在全球的法律机制之外,还存在一些区域办法和区域安排,这些办法和安排是和《海洋法公约》为代表的全球法律机制所要求的区域或次区域的合作义务一致的,主要包括南北极地区、区域海洋计划和建立海洋保护区的活动,如:联合国环境规划署区域海洋计划(UNEP Regional Seas Programme)、保护东北大西洋海洋环境委员会(Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic)及《保护东北大西洋海洋环境公约》、南极条约体系(Antarctic Treaty system)、北极会议(Arctic Council);《保护地中海海洋环境和沿海区域公约》的1995年《关于地中海特别保护区和生物多样性的议定书》;根据《南大洋和印度洋国际捕鲸管理公约》建立了公海保护区,禁止商业捕鲸。

区域办法和区域安排更集中地反映了特定海洋区域的具体问题,关切各相关国家的利益,容易得到区域缔约方的认同,也因此能够比较有效地实施和执行。另外,现在一些没有约束力的“软法”文件和安排,却因为能够在区域范围内得到认同,一定程度上得以实施。

三、无约束力的“软法”

除上述有约束力的国际法律文件外,还有一系列现在称之为“软法”的国际文件也涉及到养护和可持续利用生物多样性的问题。虽然没有约束力,但是这些“软法”在某种程度上相当重要,因为它们会对全球和区域的海洋法律和政策的发展产生启迪,而且有些文件所规定的内容,虽然在全球一级是无约束力的,但是往往要求通过区域组织要求成员国配合执行。这些“软法”文件和安排主要包括:^[1]

(一)1972年联合国人类环境会议和1992年联合国环境与发展会议

1972年联合国人类环境会议《斯德哥尔摩宣

言》(Stockholm Declaration)有几项原则规定了养护和增强人类环境的基础,其中包括:必须为了今世后代的利益,通过认真的规划或管理保护自然资源,“特别是具有代表性的自然生态系统”,据此,必须保护物种多样性和海洋生命(原则2);人类对保护、管理和规划野生动植物负有特殊责任(原则4);各国有责任采取各种可能的步骤,防止可能在海上“危害生物资源和海洋生命”的污染(原则7);各国负责任“不破坏其他国家或国家管辖权之外地区的环境”(原则21)。

1992年环发会议通过的作为其行动计划的《21世纪议程》第17章(Agenda 21, chapter 17, of the 1992 United Nations Conference on Environment and Development)有关于保护海洋及其生物资源的生态系统方法的若干规定,特别是要求沿海国家在其国家管辖范围内促进沿海地区和海洋环境的综合管理和可持续发展。

(二)《可持续发展世界峰会行动计划》

约翰内斯堡可持续发展世界峰会通过的行动计划(Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development)鼓励各国在2010年之前采用生态系统方法并促进国家一级综合、多部门的沿海和海洋管理,包括援助沿海各国制定关于沿海综合管理的海洋政策和机制。

(三)《联合国千年宣言》和2005年世界首脑会议

上述文件和会议重申支持环发会议商定的可持续发展原则,包括列于《21世纪议程》的各项原则。同意在有关环境的行动中采取新的养护和管理的道德标准并推动全面执行《生物多样性公约》。在2005年世界首脑会议成果文件中,大会商定改善各级的合作和协调,以期综合处理各种海洋问题,并促进海洋的综合管理和可持续发展。

(四)其他有关的文件和安排

《保护海洋环境免受陆地活动影响全球行动计划》(Global Programme of Action for the Protection of the Marine Environment from Land-based Activities),目的在于帮助各国在各自政策、优先事项和资源范围内单独或集体地采取行动,防止海洋环境因陆地活动而退化,从而预防、减少、控制和

参见联合国环境规划署决议,UNEP/CBD/WG-PA/1/INF/2。

如2001年《预防、阻止和消除非法、未报告和不管制的捕捞活动国际行动计划》即是缔约国自愿执行的,但是区域性渔业管理组织将通过配合性管理措施,要求成员国或合作国配合执行。

(或)消除海洋环境的退化以及摆脱陆基活动的影响;联合国粮农组织《负责任渔业行为守则》(Code of Conduct for Responsible Fisheries)和四个国际行动计划,规定了负责任渔业行为的原则和国际标准,以便在适当考虑生态系统和生物多样性的情况下,确保海洋生物资源的有效养护、管理和发展;《国际珊瑚礁行动纲领》(International Coral Reef Initiative)目的是通过执行《21 世纪议程》第 17 章和其他有关国际公约和协定,各国政府、国际组织和非政府组织结成保护珊瑚礁和有关生态系统的伙伴关系。该倡议鼓励各国政府订立并采取综合性沿海管理措施,促进海洋环境的保护,实现可持续捕鱼和保护支持渔业的生态系统;《海洋生态系统中的负责任渔业雷克雅未克宣言》(Reykjavik Declaration on Responsible Fisheries in the Ecosystem)认识到,生态系统因素的可持续渔业管理既要考虑捕鱼对海洋生态系统的影响,又要考虑海洋生态系统对捕鱼的影响。宣言建议借助现有和将来的科学知识,考虑生态系统因素,发展科学基础,以利于拟订和执行管理战略。

四、结论和中国的对策分析

随着养护和可持续利用海洋生物多样性的国际法的发展,各国在开发和利用海洋的过程中必然承担越来越多的保护海洋环境和生态的国际义务,从而对有关的国家利益会带来一定的影响。所以,对这个新问题要进行认真的研究,早作因应之策。根据中国现在的实际情况,笔者从法律和科学技术两个方面提出一点建议。

首先,从法律的角度来说,中国应该积极参与国际立法进程,并切实履行承担的国际义务。一定意

义上来说,国际立法的进程就是利益分配制度化的过程。在当前的大趋势下,中国只有融入这个进程,才能更多地获得海洋利益;另外一个方面,在分享更多海洋利益的同时也意味着要承担更多的国际义务,保护国家管辖范围外海域的生物多样性就是其中之一。中国应该认真履行包括《海洋法公约》、《生物多样性公约》等对中国有约束力的国际法律文件所加的义务,在建立更加合理和公正的国际海洋法律秩序的进程中发挥与自身的国际地位相称的作用。

其次,在养护和可持续利用海洋生物多样性时,相关的很多国际法律文件对海上捕鱼、排污、海洋科学研究等都作出了限制。这些限制短期内会影响我国的利益。因此,中国还应该通过不断加强海洋科学的研究,提高技术水平,在遵守国际义务、不危害海洋生物多样性的同时,获得更多可开发和利用的海洋利益。

参考文献:

- [1] 联合国大会海洋和海洋法议程项目下的秘书长报告[EB]. http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_reports.htm. A/59/62/Add.1,第254至260段. 2006-05-20/2007-06-28.
- [2] 古祖雪. 国际法学[M]. 厦门:厦门大学出版社,2007.
- [3] 傅岷成. 海洋管理的法律问题[M]. 台北:文笙书局,2003.
- [4] R. R. Churchill and A. V. Lowe. The law of the sea (3rd edition) [M]. Manchester University Press. 1999.
- [5] 姜皇池. 国际海洋法总论[M]. 台北:学林文化事业有限公司,2001.

责任编辑:金 鹏